

VYJÁDRĚNÍ POVĚŘENÉHO AKADEMICKÉHO PRACOVNÍKA

Jméno rigorozanta:	Dudák Jan
Téma práce:	Systém kontrolních postupů vůči příjemcům dotací podle rozpočtových pravidel
Rozsah práce:	471 605 znaků (podle prohlášení)
Datum odevzdání práce:	8. dubna 2024

1. Aktuálnost (novost) tématu

Rigorozant si jako téma své rigorózní práce zvolil problematiku, která spadá do dotačního práva, a to konkrétně do dotačního práva procesního, resp. jeho části týkající se kontroly dotací. Nejde o téma nové, dotace jsou poskytovány řadu desetiletí, nicméně téma je aktuální, protože systém kontrolních postupů vůči příjemcům je roztříštěný, nejednotný, zasluhující zásadní revizi. Rigorózní práce na téma „Systém kontrolních postupů vůči příjemcům dotací podle rozpočtových pravidel“ může proto být přínosná.

2. Náročnost tématu na teoretické znalosti, vstupní údaje a jejich zpracování a použité metody

Z hlediska náročnosti tématu na teoretické znalosti považují téma za poměrně náročné. Je třeba mít znalosti nejenom z finančního práva, ale i správního a ústavního práva. Vstupních údajů pro zpracování rigorózní práce mohl mít rigorozant relativní nedostatek, zejména pokud jde o odborné publikace. Pro téma je vhodná kvalitativní metoda přístupu a zejména metoda analýzy.

3. Formální a systematické členění práce

Z formálního hlediska se rigorózní práce skládá z titulní strany, prohlášení, poděkování, obsahu, úvodu, pěti částí, závěru, seznamu zkratk a seznamu použitých zdrojů. Na konec rigorózní práce je zařazen abstrakt a 3 klíčová slova, a to v českém a anglickém jazyce.

4. Vyjádření k práci, zda byl zamýšlený záměr rigorózní práce odpovídajícím způsobem zpracován

V **úvodu** rigorozant uvádí cíl rigorózní práce („navrhnout případné změny právní úpravy *de lege ferenda*, především směrem k systémovějšímu řešení, a to v zájmu vyjasnění místy sporného vztahu jednotlivých právních předpisů, rozsahu pravomocí poskytovatele a dalších kontrolních orgánů a zřehlednění jejich procesů při poskytování dotací, šetření porušení stanovených dotačních podmínek příjemcem dotace a jejich postihu a vymáhání, jakož i lepší koordinace a provázanosti postupů napříč různými kontrolními orgány, včetně poskytovatele dotace, orgánů finanční správy a dalších kontrolních orgánů“), popisuje její strukturu a uvádí použité metody a komentuje používání zdrojů.

V **první části** rigorózní práce se rigorozant obecně věnuje procesu poskytování dotací. V první kapitole se zaměřuje na právní regulaci poskytování dotací rozhodnutím. Velmi trefně poukazuje na to, že správcem odvodů za porušení rozpočtové kázně není poskytovatel dotace, na směřování odvodů za porušení rozpočtové kázně a na absenci zákonných limitů pro úvahu poskytovatele při poskytování dotace (srov. tvrzení na str. 18 rigorózní práce). Nakonec nastoluje zajímavou otázku, „zda by poskytovatel dotace neměl při výběru žádosti o dotaci postupovat podle obdobně přísných pravidel, která ukládá příjemcům dotace“ (str. 20 rigorózní práce).

Druhá kapitola první části pojednává o vývoji procesní úpravy poskytování dotací podle rozpočtových pravidel a související judikatuře a jde o rozbor aktuální právní úpravy, kde rigorozant nastoluje řadu otázek týkajících se rozsahu výluky správního řádu na řízení a postupy související s řízením o poskytnutí dotace na základě žádosti. Ve třetí kapitole druhé části pak rigorozant kriticky přistupuje k samotné právní úpravě „dotačního řízení“ v širokém smyslu podle rozpočtových pravidel, když zejména poukazuje na nejasnosti právní úpravy a nabízí jejich

řešení. V dalších kapitolách první části se rigorozant zabývá širokým správním uvážením v procesu poskytování dotací a dalšími nejasnými místy v procesu poskytování dotací. Zde oceňuji zejména pasáž týkající se povahy dotační výzvy a mezi její přezkoumatelnosti, kde rigorozant dochází k závěru, že výzva je opatřením obecné povahy (viz str. 45 rigorózní práce). V poslední kapitole první části pak rigorozant uvádí své návrhy *de lege ferenda* na změny dotačního řízení.

Ve **druhé části** rigorózní práce se rigorozant zaměřuje na právní důsledky vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace. V první kapitole především prostřednictvím relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu rigorozant popisuje a rozebírá podmínky pro poskytnutí dotace. Následně se rigorozant věnuje odpovědnosti příjemce za dodržení podmínek dotace a jeho legitimnímu očekávání na vyplacení dotace po rozhodnutí o poskytnutí dotace. Rigorozant se správně věnuje i principu proporcionality a dovozuje jeho obecnou použitelnost v rámci stanovení sankcí (v širším smyslu) v dotačním řízení. V páté kapitole se rigorozant zaměřuje na vnitřní předpisy, změny podmínek dotace a nástupce příjemců. Za diskutabilní považuje změny podmínek udělení dotace prostřednictvím metodik a vnitřních předpisů (str. 71 a 77 rigorózní práce), s čímž souhlasím.

Třetí část rigorózní práce pojednává o kontrole dodržení účelu a plnění podmínek dotace příjemcem. Nejprve se problematice věnuje obecně a poukazuje na pluralitu orgánů, které mohou kontrolovat nakládání s veřejnými prostředky prostřednictvím dotací. Poté se zaměřuje na jednotlivé instituty, které mohou být důsledkem porušení pravidel v „dotačním řízení“ v širším smyslu, a to odnětí dotace, nevyplacení dotace a výzvou k nápravě či vrácení dotace. Velmi detailně se rigorozant věnuje institutu nevyplacení dotace, jehož právní úprava není jasná a ohledně jehož aplikace existuje bohatá soudní judikatura, kterou rigorozant cituje. Zcela pak souhlasím se závěry rigorozanta *de lege ferenda* uvedenými na str. 103 rigorózní práce ohledně povinnosti správce odvodu za porušení rozpočtové kázně vydat výzvu podle § 14f rozpočtových pravidel.

V páté kapitole třetí části se rigorozant věnuje dalším kontrolním postupům vykonávaným různými orgány. Souhlasím se závěry rigorozanta na str. 105 rigorózní práce, že kvůli „*uvedené nesystémovosti či nekoordinovanosti kontrol hrozí nežádoucí stav, kdy na jednu stranu různé kontroly dospějí v téže věci k odchylným závěrům s negativními důsledky pro příjemce dotace, na druhou stranu mohou jindy chybět dostatečné nástroje k efektivnímu prosazení závěrů kontrol vůči příjemci a k navrácení jim neoprávněně čerpaných částek dotace zpět do státního (veřejného) rozpočtu*“. V předposlední kapitole třetí části rigorozant neopomíjí důležitou otázku opravných prostředků a soudního přezkumu. Kvituji zejména rozbor § 14q rozpočtových pravidel a jeho možné aplikace na jednotlivá řízení a postupy podle rozpočtových pravidel. V poslední kapitole třetí části pak rigorozant shrnuje zjištěné zásadní nejasnosti v právní úpravě kontrolních postupů různých kontrolních orgánů, vzájemnou neprovázanost těchto postupů a další nedostatky v právní úpravě kontrolních postupů a své návrhy *de lege ferenda* na jejich odstranění.

Předmětem **čtvrté části** rigorózní práce je vymáhání odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně. Drobnou výtku směřuji k názvu této části, kdy pojem „vymáhání“ není přesný, protože jde pouze o část platební roviny správy odvodů za porušení rozpočtové kázně. Rigorozant se však velmi správně zaměřuje na úskalí plynoucí z aplikace daňového řádu ve věcech porušení rozpočtové kázně a dochází k (podle mého správnému) závěru, že „*správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a z něj vyplývajícího penále by bylo vhodnější podřídit nové zvláštní právní úpravě, která by plně refletovala zmiňované odlišnosti vratek, odvodů a penále, namísto daňového řádu, který reflektuje zejména specifika vymáhání daní*“.

Ve třetí kapitole čtvrté části pak poukazuje na nutnost použití principu proporcionality při ukládání odvodů za porušení kázně a ve čtvrté kapitole řeší charakter tohoto odvodu a penále (k tomu viz otázka níže). Na čtvrtou kapitolu navazuje kapitola týkající se vztahu odvodu za

porušení rozpočtové kázně a penále a přestupků a trestných činů. Závěry rigorozanta a jeho návrhy *de lege ferenda* jsou opět jako v předcházejících částech velmi trefně shrnuty v poslední kapitole čtvrté části. Za velmi zajímavý považuji závěr rigorozanta ponechat správu odvodů finančnímu úřadu jako nezávislému orgánu, avšak s tím, že vedle příjemce dotace by účastníkem řízení vedeného finančním úřadem byl i poskytovatel, který má o dotaci komplexní přehled (str. 154 rigorózní práce).

Pátá část rigorózní práce je věnována neprovázanosti postupů kontrolních orgánů v souvislosti s poskytováním dotací. V této části rigorozant dobře poukazuje na mnohost orgánů a jejich kontrol, na možnost jejich spolupráce, ale také, a to zejména, na jejich možnost nerespektovat závěry jiných kontrolních orgánů. Správně tak poukazuje na problematiku opakovaných kontrol různými orgány. Ve třetí kapitole páté části pak rigorozant kritizuje nedotaženost právní úpravy auditů dotací spolufinancovaných Evropskou unií, zejména negativně hodnotí absenci právní úpravy vztahu daňové kontroly a takového auditu. Velmi zajímavě hodnotí ve čtvrté kapitole páté části rigorozant judikaturu ve věci nevyplacení dotace, konkrétně uvádí, že „*je zřejmé, že ani soudní judikatura vrcholných soudů není s to vyřešit vždy zcela uspokojivě z hlediska principů spravedlnosti každý z možných případů nedotaženosti právní úpravy kontrol dotací*“. S tímto hodnocením rigorozanta se zcela ztotožňuji.

V **závěru** rigorózní práce rigorozant shrnuje své závěry a návrhy *de lege ferenda*. Vyjadřuje naději, že „*snad alespoň malý přínos k právní kultivaci systému kontrol dotací bude mít i tato práce, která si klade za cíl poukázat na možné nedostatky de lege lata a navrhnout k nim adekvátní řešení de lege ferenda*“ a věří, že „*tato práce nezůstane pouhým akademickým příspěvkem, ale stane se podnětem k širší odborné diskusi a jedním z východisek pro realizaci legislativních změn*.“ Podle mého názoru má k tomu práce veškeré předpoklady a doufám, že si ji přečtou kompetenční lidé na Ministerstvu financí.

Celkově lze k rigorózní práci uvést, že je zřejmé, že rigorozant se v dané problematice velmi dobře orientuje. Vyzdvihnout lze analytický a systematický přístup rigorozanta, hodnocení právní úpravy a navrhování závěrů *de lege ferenda*. Práci hodně prospívají shrnutí závěrů, která jsou obsahem vždy poslední kapitoly určité části. Jsem přesvědčen, že rigorozant vytvořil velmi nadprůměrnou rigorózní práci. Byl bych velmi rád, pokud by práce mohla vyjít knižně jako monografie a jsem připraven k tomu rigorozantovi nabídnout součinnost.

5. Kritéria hodnocení práce

Splnění cíle práce	Z hlediska cíle vytyčeného rigorozantem se domnívám, že rigorózní práce tento zcela cíl naplnila. Rigorozant navrhl změny právní úpravy <i>de lege ferenda</i> , především směrem k systémovějšímu řešení, a to v zájmu vyjasnění místy sporného vztahu jednotlivých právních předpisů, rozsahu pravomocí poskytovatele a dalších kontrolních orgánů a zpřehlednění jejich procesů při poskytování dotací, šetření porušení stanovených dotačních podmínek příjemcem dotace a jejich postihu a vymáhání.
Samostatnost při zpracování tématu včetně zhodnocení práce z hlediska plagiátorství	Je patrné, že rigorozant přistoupil k danému tématu samostatným a tvůrčím způsobem. Je velmi pravděpodobné, že rigorózní práce je původním tvůrčím dílem rigorozanta, což ostatně vyplývá z jeho prohlášení. Práce byla zhodnocena systémem Theses s tím, že bylo nalezeno 195 podobných dokumentů s celkovou podobností 28 % a shodou s jednotlivým dokumentem nejvíce 4 %. S ohledem na rozsah protokolu (10 784

	<p>stran) jsem provedl jeho namátkovou kontrolu. Shoda je zejména v názvech a v citacích právních předpisů.</p> <p>Práce byla rovněž zhodnocena systémem Turnitin s vykázanou celkovou shodou 13 % celkem se 32 dokumenty, shodou s jednotlivým dokumentem nejvíce 5 % a počtu 35 slov v nejdelším úseku podobnosti. Shoda je zejména v textu právních předpisů, judikátů a jiných zdrojů, příp. text je řádně citován. Velká shoda je i ohledně názvů zdrojů uvedených v poznámkách pod čarou a v seznamu zdrojů.</p> <p>Práce podle mého názoru není plagiátem.</p>
Logická stavba práce	Rigorózní práce je z hlediska systematického vhodně členěna.
Práce se zdroji (využití cizojazyčných zdrojů) včetně citací	Rigorozant pracoval s tuzemskou odbornou literaturou, internetovými zdroji, právními předpisy, judikaturou a ostatními zdroji. Zahraniční zdroje využívány nebyly, bylo to ale dáno zaměřením tématu na Českou republiku. Používání citací odpovídá normě.
Hloubka provedené analýzy (ve vztahu k tématu)	Hloubku provedené analýzy považuji za zcela dostatečnou.
Úprava práce (text, grafy, tabulky)	Úpravu práce hodnotím jako velmi dobrou. Práce není doplněna grafy a tabulkami, což však není na škodu.
Jazyková a stylistická úroveň	Z hlediska chyb v psaní je rigorózní práce na vynikající úrovni. Chyby v psaní se vyskytují minimálně (např. na str. 40 „přepokládané“ nebo na str. 108 „kontrolních orgánu“). Stylistická úroveň je uspokojivá.

6. Připomínky a otázky k zodpovězení při obhajobě

Při ústní obhajobě by rigorozant měl zodpovědět tyto otázky:

- Je v souladu se zákonem praxe, kdy poskytovatelé dotací mění podmínky pro poskytnutí dotace poté, co je vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace (zejména formou změn vnitřních předpisů a metodik)?
- Na str. 95 rigorózní práce rigorozant uvádí: „*Trvání poskytovatele na nevyplacení dotace v rozporu se závazným názorem finančního úřadu o neporušení rozpočtové kázně příjemcem by přitom mohlo být soudem posouzeno jako nezákonný zásah poskytovatele vůči příjemci. Tak tomu bylo například ve věci sp. zn. 11 A 135/2021 posuzované Městským soudem v Praze. Nutno dodat, že uvedený právní názor soudu (prvního stupně) bude ještě podroben přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu na základě kasační stížnosti podané poskytovatelem.*“ Bylo již v této věci rozhodnuto a případně jak?
- Souhlasí rigorozant s tím, že odvod za porušení rozpočtové kázně a penále nemají trestní povahu?

V Praze dne 2. června 2024

prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.
pověřený akademický pracovník